

Vergaderjaar 2011–2012

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1274

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 november 2011

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij acht fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Verordening marktmisbruik (Kamerstuk 22 112, nr. 1269)

Fiche 2: Richtlijn strafrechtelijke sancties voor handel met voorkennis en marktmanipulatie (Kamerstuk 22 112, nr. 1270)

Fiche 3: Richtlijn en verordening inzake regelgeving voor markten in financiële instrumenten (Kamerstuk 22 112, nr. 1271)

Fiche 4: Mededeling kader voor de volgende generatie innovatieve financiële instrumenten (Kamerstuk 22 112, nr. 1272)

Fiche 5: Verordening Trans-Europese telecommunicatie netwerken (Kamerstuk 22 112, nr. 1273)

Fiche 6: Verordening Trans-Europese vervoersnetwerken

Fiche 7: Mededeling: Een proeffase voor het Europa 2020 projectobligatie initiatief (wijziging verordening en besluit) (Kamerstuk 22 112, nr. 1275)

Fiche 8: Verordening «Connecting Europe Facility» (Kamerstuk 22 112, nr. 1276)

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Fiche: Verordening trans-Europees vervoersnetwerk (TEN-T)

1. Algemene gegevens

Titel voorstel:

Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende EU-richtsnoeren voor de ontwikkeling van het trans-Europees vervoersnet (TEN-T)

Dit voorstel kent samenhang met: Verordening van het Europees Parlement en de Raad ter vaststelling van de Connecting Europe Facility (CEF) COM(2011) 665. Hierover wordt een separaat fiche opgesteld.

Datum Commissiedocument: 19 oktober 2011

Nr. Commissiedocument: COM(2011) 650

Prelex: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0650:FIN:NL:PDF>

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board: SEC(2011) 1 213

Behandelingstraject Raad: Raad Vervoer, Telecommunicatie en Energie (TTE) – Vervoer

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

a) Rechtsbasis

Artikel 172 VWEU.

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Gewone wetgevingsprocedure, gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissingsrecht van het Europees Parlement.

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Het voorstel regelt in artikel 56 de delegatie van bevoegdheden op het punt van actualisatie van de bijlagen met kaarten, knooppunten en corridors op grond van geboekte voortgang en statistische informatie inzake vervoersvolumes.

Artikel 55 introduceert een comité in de zin van Verordening (EU) nr. 182/2011. De Commissie betreft dit comité bij besluitvorming rond corridors (artikel 53, lid 3) en het opstellen van de voortgangsrapportages (artikel 54, lid 2). Hierbij is de raadplegingsprocedure van toepassing (artikel 4 van Verordening 182/2011).

2. Samenvatting BNC-fiche

De verordening heeft tot doel de oprichting en ontwikkeling van een geïntegreerd Trans-Europees Vervoersnetwerk (TEN-T), dat gericht is op een goede werking van de interne markt en versterking van de economische en sociale samenhang. In de nieuwe TEN-T verordening heeft de Commissie gekozen voor een aanpak in twee *lagen*: een *uitgebreid netwerk* en een *kernnetwerk*. Het eerste dient gereed te zijn in 2050, het tweede in 2030. Voor de realisatie van het kernnetwerk introduceert het voorstel tien *corridors*, gericht op het bevorderen van meer samenwerking en samenhang in het beheer van capaciteit, investeringen, aanleg en interoperabiliteit van technische systemen.

Nederland beoordeelt de subsidiariteit als positief. Wel dient een aantal kritische kanttekeningen te worden geplaatst bij de voorgestelde invulling van de corridor-aanpak, hetgeen van invloed kan zijn op het uiteindelijke subsidiariteitsoordeel. Nederland beoordeelt de proportionaliteit als positief. De verdeling van bevoegdheden tussen de lidstaten en de Europese Commissie via uitvoeringshandelingen en gedelegeerde handelingen moet in balans worden gebracht.

Nederland is groot voorstander van een betere stroomlijning en meer focus in de aanwending van beschikbare EU-middelen bij de ontwikkeling van een geïntegreerd trans-Europees vervoersnetwerk. Nadruk moet daarom liggen op projecten met daadwerkelijke Europese meerwaarde, waarmee de verbindingen tussen de belangrijkste economische- en bevolkingscentra van de EU kunnen worden verbeterd (het kernnetwerk). Prioriteit hebben de aanpak van grensoverschrijdende knelpunten en verbetering van de toegang tot het netwerk via intermodale knooppunten, in het bijzonder zee- en luchthavens. Op deze wijze kunnen EU gelden zo effectief mogelijk worden aangewend.

Nederland wil meer inzicht krijgen in de kosten van de eisen aan het netwerk. Nederlands steunt de aanpak in de uitvoering met corridors. Hiermee kan meer voortgang, samenhang en transparantie worden bereikt dan nu. Deze aanpak mag echter geen inbreuk vormen op de eigen begrotingsbevoegdheden en -procedures van lidstaten. Zo dient de huidige programmeringsystematiek in Nederland, op basis van het Meerjaren Programma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT), te worden gerespecteerd. Nederland kan met enkele aanpassingen instemmen met de definitie van het Nederlandse deel van het uitgebreide netwerk en kernnetwerk zoals opgenomen op de kaarten in het voorstel. Gelijk met bovenstaand voorstel is de Commissie gekomen met een voorstel voor een nieuw financieel instrument voor infrastructuur, waarin naast de trans-Europese netwerken voor vervoer ook die voor energie en ICT aan de orde komen.

3. *Samenvatting voorstel*

De verordening heeft tot doel de oprichting en ontwikkeling van een geïntegreerd Trans-Europees Vervoersnetwerk (TEN-T), dat gericht is op de goede werking van de interne markt en de versterking van de economische en sociale samenhang. In de nieuwe TEN-T verordening heeft de Commissie gekozen voor een aanpak in twee *lagen*: een *uitgebreid netwerk* en een *kernnetwerk*.

- Het uitgebreide netwerk vormt de basislaag van het Trans-Europese Vervoersnetwerk en bestaat uit alle bestaande en geplande infrastructuur die voldoet aan de eisen van de richtsnoeren. Deadline voor de verwezenlijking van het uitgebreide netwerk is 31 december 2050.
- Het kernnetwerk overlapt met het uitgebreide netwerk en bestaat uit de strategisch belangrijkste delen. Als ruggengraat van het multi-modale vervoersnetwerk concentreert het zich op de onderdelen met de hoogste Europese toegevoegde waarde: grensoverschrijdende knelpunten en verbetering van de toegang tot het netwerk via intermodale knooppunten, in het bijzonder de zee- en luchthavens. Het kernnetwerk moet uiterlijk op 31 december 2030 gereed zijn.

Het voorstel bevat eisen aan de onderdelen van het uitgebreide netwerk, met name op het gebied van veiligheid, interne markt en interoperabiliteit. Het kernnetwerk kent nog enkele aanvullende eisen, zoals de beschikbaarheid van alternatieve brandstoffen. Voor de gecoördineerde realisatie van het kernnetwerk introduceert het voorstel tien *corridors*, trans-Europese routes door minimaal drie lidstaten en met minimaal drie modaliteiten, idealiter van zeehaven naar zeehaven. De corridors zijn de platforms voor het bevorderen van een samenhangend beheer van

capaciteit, coördinatie van investeringen in aanleg en interoperabiliteit van systemen.

Onderdeel van het voorstel zijn kaarten met daarop het uitgebreide netwerk en kernnetwerk en een lijst met knooppunten. De corridors zijn opgenomen in de verordening voor de *Connecting Europe Facility*.

– Impact Assessment Commissie

De effectbeoordeling presenteert een globale beoordeling van 21 opties om een Trans-Europees Vervoersnetwerk te realiseren, met verschillende principes en rollen voor regelgeving en financiering. De twee meest gunstige opties worden in meer detail beschouwd: voortzetting van de huidige aanpak van prioritaire projecten met versterkte coördinatie en een tweelagen-aanpak met versterkte coördinatie. De tweede optie levert structureel een gunstiger beeld op in termen van economische, sociale en milieugerelateerde gevolgen. De effectbeoordeling gaat niet in op het beslag op nationale begrotingen voor de verwezenlijking van het netwerk.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

De juridische basis voor dit voorstel is artikel 172 VWEU. Er is sprake van een gedeelde bevoegdheid. Nederland kan zich in principe vinden in deze rechtsbasis en het gekozen rechtsinstrument.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Subsidiariteitsoordeel

De subsidiariteit wordt positief beoordeeld. Voor de ontwikkeling van een geïntegreerd trans-Europees vervoersnetwerk is een gezamenlijk optreden op EU niveau noodzakelijk, vooral als het gaat om projecten met daadwerkelijke Europese meerwaarde, waarmee de verbindingen tussen de belangrijkste economische- en bevolkingscentra van de EU kunnen worden verbeterd (het kernnetwerk). Dit is voor Nederland van groot belang, aangezien een geïntegreerd trans-Europees vervoersnetwerk de kwaliteit van de achterlandverbindingen van de Nederlandse mainports ten goede komt. Zoals in artikel 170 VWEU genoemd, draagt de EU bij aan de totstandbrenging en ontwikkeling van trans-Europese netwerken op het gebied van vervoers-, telecommunicatie- en energie-infrastructuur. In het kader van een stelsel van open en concurrerende markten is het optreden van de EU gericht op de bevordering van de onderlinge koppeling en interoperabiliteit van de nationale netwerken, alsmede van de toegang tot deze netwerken. Wel dient een aantal kritische kanttekeningen te worden geplaatst bij de voorgestelde invulling van de corridor-aanpak, hetgeen van invloed kan zijn op het uiteindelijke subsidiariteitsoordeel.

Proportionaliteitsoordeel

De proportionaliteit wordt eveneens positief beoordeeld. Nederland kan zich vinden in de keuze van de Commissie om de verplichtingen vast te leggen in een verordening in plaats van een besluit om hiermee ook verbindend te zijn voor derden, zoals private infrastructuurbeheerders, die immers ook betrokken zijn bij de ontwikkeling van een geïntegreerd en multimodaal trans-Europees vervoersnetwerk. Het voorstel bevat diverse verplichtingen voor het uitgebreide netwerk en kernnetwerk, bijvoorbeeld de uitrol van ERTMS op het gehele TEN-T railnet. Nederland wenst meer inzicht te krijgen in de kosten en baten hiervan, alvorens met dergelijke eisen te kunnen instemmen. Verder zal nog nagegaan moeten worden in hoeverre de formulering van het voorstel het mogelijk maakt om aan lidstaten de realisatie van het netwerk

conform de technische eisen binnen de gestelde termijnen op te leggen. Nederland zal er kritisch op toezien dat de voorgestelde verplichtingen niet zullen leiden tot onrendabele investeringen.

c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Nederland heeft bedenkingen bij de beperkte rol die de Commissie toekent aan het comité van de lidstaten en de zeer ruime bevoegdheden die via delegatie aan de Commissie toevallen. Nederland zal aandringen op een betere balans op dit punt. In het bijzonder is het zaak dat de lidstaten hun verantwoordelijkheid kunnen nemen bij aanpassingen van het netwerk en bij de totstandkoming van beoordelingen van de voortgang van de realisatie.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel op zichzelf heeft geen gevolgen voor de EU-begroting. De financiële aspecten van de realisatie van het Trans-Europese Vervoersnetwerk komen in de verordening van de *Connecting Europe Facility* aan de orde. Hierover wordt een separaat BNC-fiche opgesteld.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden

Overheden en private partijen kunnen in aanmerking komen voor subsidies voor het voorbereiden en realiseren van infrastructuurprojecten op het kernnetwerk en voor garantstellingen en leningen voor het voorbereiden en realiseren van infrastructuurprojecten op het uitgebreide netwerk. De modaliteiten hiervoor worden vastgelegd in de verordening voor de *Connecting Europe Facility*.

Nog onduidelijk is in hoeverre het voorstel de Commissie een mogelijkheid biedt richting de lidstaten om investeringen ten behoeve van de realisatie van het netwerk af te dwingen.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger
Geen.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Eén van de prioriteiten van de voorgestelde verordening is het treffen van maatregelen voor het verwijderen van de administratieve en technische belemmeringen, met name voor de interoperabiliteit van het netwerk en de concurrentie. Er wordt een verbetering van de huidige administratieve en technische omstandigheden voorgesteld. Evenals in de huidige situatie bepaalt ook dit voorstel dat de lidstaten de Commissie moeten voorzien van informatie over de vooruitgang die is geboekt bij de uitvoering van projecten en de investeringen die voor dit doel zijn aangewend.

Er zullen in de beginfase extra inspanningen nodig zijn om de organisatie van het corridorbeheer vorm te geven (coördinator, platform, planvorming). Naar verwachting zal dit na enige tijd besparingen opleveren ten opzichte van de huidige praktijk van adhoc bilateraal en multilateraal overleg over grensoverschrijdende infrastructuurtrajecten.

6. Implicaties juridisch

a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*
Het betreft een verordening die rechtstreeks zal werken, inhoudelijke omzetting in nationale wetgeving is niet nodig.

b) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*

De verordening treedt 20 dagen na publicatie in werking (artikel 62). Het kernnetwerk dient uiterlijk op 31 december 2030 volbracht te zijn en het uitgebreide netwerk uiterlijk op 31 december 2050.

c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

De Europese Commissie zal uiterlijk 31 december 2023 de voortgang van het trans-Europees vervoersnetwerk en de algemene uitvoering evalueren (artikel 60).

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) *Uitvoerbaarheid*

De uitvoerbaarheid hangt sterk af van de eisen aan het netwerk en daarmee van de omvang van te mobiliseren investeringsbedragen (door de Europese instellingen, de lidstaten en private partijen).

b) *Handhaafbaarheid*

Bij monitoring van de voortgang binnen corridors zal de handhaving binnen nog in te richten beheerstructuren per corridor zal liggen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie

Nederland verwelkomt de toegenomen aandacht voor infrastructuur met het gehele *Connecting Europe*-pakket (CEF). De CEF kan een belangrijke bijdrage leveren aan de uitvoering van de Europa 2020 strategie. Nederland hecht eraan dat het gehele pakket van zeven instrumenten in goede samenhang wordt behandeld in de verschillende Raadsformaties, zodat een coherent beleid kan ontstaan. In het bijzonder de relatie tussen de verordeningen over het beleid inzake de Trans-Europees Vervoersnetwerken (TEN-T) en de CEF is van groot belang, met name omdat de vervoerscorridors en investeringsprojecten in een bijlage bij de CEF-verordening zijn opgenomen.

Nederland is groot voorstander van een betere stroomlijning en meer focus in de aanwending van beschikbare EU-middelen bij de ontwikkeling van een geïntegreerd Trans-Europees Vervoersnetwerk. Nederland steunt de aanpak van een Trans-Europees Vervoersnetwerk in twee lagen. Het realiseren van een kernnetwerk dat zich richt op het multimodaal verbinden van de belangrijkste economische- en bevolkingscentra van Europa, vormt de hoofdpoging van het TEN-T beleid in de komende jaren. Nadruk moet daarom liggen op projecten met daadwerkelijke Europese meerwaarde, waarmee de verbindingen tussen de belangrijkste economische- en bevolkingscentra van de EU kunnen worden verbeterd (het kernnetwerk). Prioriteit hebben de aanpak van grensoverschrijdende knelpunten en verbetering van de toegang tot het netwerk via intermodale

knooppunten, in het bijzonder zee- en luchthavens. Op deze wijze kunnen EU gelden zo effectief mogelijk worden aangewend.

EU middelen moeten bovendien met voorrang worden aangewend bij projecten met een positieve kosten/baten-analyse.

Een cruciale rol is weggelegd voor de multimodale knooppunten, zoals de voornaamste zeehavens, binnenhavens, luchthavens en railterminals. De aandacht voor wegvervoer en luchtvracht lijkt gering. Nederland verwelkomt dat naast investeringen in harde infrastructuur ook ruimte is voor slimme benuttingsmaatregelen.

Het voorstel bevat diverse verplichtingen voor het uitgebreide en kernnetwerk, in het bijzonder voor het railnet. Nederland steunt het principe van Europese afspraken over het realiseren van een kernwerk en uitgebreid netwerk, maar heeft meer inzicht nodig in de kosten en baten hiervan alvorens met dergelijke verplichtingen te kunnen instemmen. Ook is meer helderheid nodig over de juridische betekenis van de doelstelling om beide netwerken uiterlijk in respectievelijk 2030 en 2050 voltooid te hebben. Het kan niet zo zijn dat lidstaten met deze verordening worden verplicht worden tot onrendabele investeringen in de toekomst.

Nederlands steunt de aanpak van multimodale grensoverschrijdende corridors. Hiermee kan meer voortgang, samenhang en transparantie worden bereikt dan nu. Dit is in het bijzonder van belang voor de achterlandverbindingen van de Nederlandse mainports. Wel zal goed moeten worden bezien:

- hoe de diverse hulpmiddelen op dit gebied in de praktijk gestalte krijgen (EU-coördinator, meerjarenplannen);
- welke speelruimte lidstaten houden bij de programmering van projecten binnen corridors, zowel met als zonder EU-financiering;
- welke consequenties deze aanpak in het bijzonder heeft bij vertraging in de realisatie van infrastructuur.

De corridoraanpak mag geen inbreuk vormen op de eigen begrotingsbevoegdheden en -procedures van lidstaten. Zo dient de huidige programmeringsystematiek in Nederland, op basis van het Meerjaren Programma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT), te worden gerespecteerd.

Daarnaast zal de vormgeving van de coördinatieinstrumenten in samenhang met de recent vastgestelde verordening 913/2010/EC over de ontwikkeling van een Europees spoorgoederennetwerk moeten worden bezien.

Nederland kan voor het grootste deel instemmen met de definitie van het Nederlandse deel van het uitgebreide en kernnetwerk zoals opgenomen op de kaarten, alsook met de voor Nederland relevante corridors.

Tenslotte is het aantal zeehavens in het gehele Europese kernnetwerk met ruim 80 erg hoog. Zoals recent Europees onderzoek uitwijst, moet logistieke efficiency moet uitgangspunt zijn voor een doelmatige inrichting van het kernnetwerk, uitgaand van substantiële bestaande overslagvolumes («dikke stromen»).